Samling af Afgørelser

KENDELSE AFSAGT AF RETTENS PRÆSIDENT

1. september 2015 *

»Særlige rettergangsformer — aktindsigt i institutionernes dokumenter — forordning (EF) nr. 1049/2001 — dokumenter fremsendt af de franske myndigheder til Kommissionen i forbindelse med proceduren i direktiv 98/34/EF — Frankrigs indsigelse mod udbredelse af dokumenter — afgørelse om at give tredjemand aktindsigt — anmodning om udsættelse af gennemførelsen — uopsættelighed — fumus boni juris — interesseafvejning«

I sag T-344/15 R,

Den Franske Republik ved F. Alabrune, G. de Bergues, D. Colas og F. Fize, som befuldmægtigede,

sagsøger,

mod

Europa-Kommissionen ved J. Baquero Cruz og F. Clotuche-Duvieusart, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

angående en anmodning om udsættelse af gennemførelsen af afgørelse GESTDEM 2014/6064 af 21. april 2015 vedrørende en genfremsat begæring om aktindsigt i dokumenter i medfør af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1049/2001 af 30. maj 2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter (EFT L 145, s. 43), hvorved Kommissionen meddelte aktindsigt i to dokumenter, som de franske myndigheder havde fremsendt til Kommissionen i forbindelse med proceduren i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/34/EF af 22. juni 1998 om en informationsprocedure med hensyn til tekniske standarder og forskrifter samt forskrifter for informationssamfundets tjenester (EFT L 204, s. 37),

har

RETTENS PRÆSIDENT

afsagt følgende

* Processprog: fransk.

Kendelse

Sagens baggrund, retsforhandlinger og parternes påstande

1 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/34/EF af 22. juni 1998 om en informationsprocedure med hensyn til tekniske standarder og forskrifter samt forskrifter for informationssamfundets tjenester (EFT L 204, s. 37), med senere ændringer, opstiller en informationsprocedure med hensyn til tekniske standarder og forskrifter og fastsætter en procedure for udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne og Europa-Kommissionen dels vedrørende nationale initiativer til tekniske standarder eller forskrifter, dels vedrørende informationssamfundets tjenester.

2 Det er i princippet obligatorisk at give meddelelse til Kommissionen om ethvert udkast til teknisk forskrift, der har til formål at regulere de varer og tjenesteydelser, som er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 98/34 (artikel 8, stk. 1, i direktiv 98/34). I praksis påtager Kommissionen sig at fremsende udkastet til alle medlemsstater og indføre det i en offentlig database. Ethvert udkast, som er meddelt, kan gennemgås af medlemsstaterne, Kommissionen og de erhvervsdrivende med henblik på at finde potentielt protektionistiske elementer og iværksætte skridt med henblik på at få dem fjernet. For at give mulighed for en sådan gennemgang skal der i princippet forløbe mindst tre måneder mellem meddelelsen af udkastet til den tekniske forskrift og dens vedtagelse. I løbet af denne status quo-periode kan Kommissionen og de medlemsstater, som vurderer, at udkastet skaber uberettigede hindringer for varernes frie bevægelighed, for den frie udveksling af tjenesteydelser eller for etableringsfriheden for tjenesteydere, fremsætte bemærkninger eller udførlige udtalelser til den meddelende medlemsstat. Afgivelse af en udførlig udtalelse forlænger status-quo-perioden med et vist antal måneder afhængig af formålet med udkastet til tekniske forskrifter (jf. artikel 9, stk. 1 og 2, i direktiv 98/34). Den pågældende medlemsstat aflægger principielt rapport til Kommissionen om, hvordan den agter at reagere på den udførlige udtalelse, og Kommissionen fremsætter bemærkninger til denne reaktion (jf. artikel 9, stk. 2, i direktiv 98/34).

3 I forbindelse med den i direktiv 98/34 fastsatte informationsprocedure gav Den Franske Republik den 21. januar 2014 Kommissionen meddelelse om et lovforslag, der skulle omfatte betingelserne for fjernsalg af bøger og bemyndige den franske regering til ved bekendtgørelse at ændre bestemmelserne om forlagskontrakter i code de la propriété intellectuelle (lov om intellektuel ejendomsret). Formålet med lovforslaget var at regulere de rabatter, som blev anvendt af detailforhandlere af bøger med henblik på at forhindre en praksis, der bestod i at kombinere maksimumsrabatter på 5% på bøger, som var fastsat i fransk lovgivning, med gratis levering.

4 Den 27. februar 2014 fremsendte Kommissionen en anmodning om supplerende oplysninger til Den Franske Republik, som den franske regering besvarede ved skrivelse af 11. marts 2014.

5 Den 9. april 2014 afgav den østrigske regering i henhold til artikel 9, stk. 2, i direktiv 98/34 en udførlig udtalelse om udkastet til teknisk forskrift. Den 15. april 2014 afgav Kommissionen tillige en udførlig udtalelse om samme udkast. Den 17. juni 2014 besvarede den franske regering de to udførlige udtalelser.

6 Da Kommissionen og den østrigske regering ikke fremsatte nye meddelelser, blev Den Franske Republiks påtænkte foranstaltning vedtaget som lov 2014-779 af 8. juli 2014 om betingelserne for fjernsalg af bøger og indeholdende en bemyndigelse af regeringen til at ændre bestemmelserne om forlagskontrakter i code de la propriété intellectuelle (JORF af 9.7.2014, s. 11363).

7 Den 15. december 2014 blev der til Kommissionen indgivet en begæring om aktindsigt i den franske regerings besvarelser af 11. marts og 17. juni 2014 (herefter »de omtvistede dokumenter«). Den franske regering blev hørt af Kommissionen vedrørende eventuel meddelelse af aktindsigt i de pågældende dokumenter, og meddelte, at den rejste indsigelse mod, at der blev givet aktindsigt. Kommissionen meddelte derfor afslag på aktindsigt i de omtvistede dokumenter.

8 Efter at begæringen om aktindsigt var blevet genfremsat i medfør af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1049/2001 af 30. maj 2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter (EFT L 145, s. 43), hørte Kommissionen den 3. marts 2015 igen den franske regering. Ved skrivelse af 13. marts 2015 meddelte den franske regering Kommissionen, at den rejste indsigelse mod, at der blev meddelt aktindsigt i de omtvistede dokumenter, idet den henviste til undtagelserne i artikel 4, stk. 2, andet og tredje led, og artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001. Disse bestemmelser har følgende ordlyd:

»2. Institutionerne afslår at give aktindsigt i et dokument, hvis udbredelse ville være til skade for beskyttelsen af:

— […]

— retslige procedurer og juridisk rådgivning

— formålet med inspektioner, undersøgelser og revision

medmindre der er en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af dokumentet.

[…]

5. En medlemsstat kan anmode institutionen om ikke at give aktindsigt i et dokument, som hidrører fra denne medlemsstat, uden dens forudgående samtykke.«

9 Den 21. april 2015 traf Kommissionen afgørelse om at meddele tredjemand aktindsigt i indholdet af de omtvistede dokumenter trods den af den franske regering fremsatte indsigelse (herefter »den anfægtede afgørelse«).

10 Da den franske regering tilkendegav, at den ville anlægge sag med påstand om annullation af den anfægtede afgørelse og anmode om udsættelse af afgørelsens gennemførelse, oplyste Kommissionen den 8. maj 2015, at den ikke ville meddele aktindsigt i de omtvistede dokumenter, før Retten havde truffet afgørelse i sagen om foreløbige forholdsregler.

11 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 1. juli 2015 har Den Franske Republik anlagt sag med påstand om annullation af den anfægtede afgørelse. Den Franske Republik har principalt gjort gældende, at den anfægtede afgørelse skal annulleres på grund af en tilsidesættelse af artikel 4, stk. 5, i forordning (EF) nr. 1049/2001. Subsidiært har Den Franske Republik gjort gældende, at den anfægtede afgørelse skal annulleres på grund af en tilsidesættelse af begrundelsespligten for ikke at anvende undtagelsen i forordningens artikel 4, stk. 2, tredje led. Mere subsidiært har den gjort gældende, at den anfægtede afgørelse skal annulleres på grund af en tilsidesættelse af artikel 4, stk. 2, andet og tredje led, i forordning nr.1049/2001.

12 Ved et særskilt dokument indleveret til Rettens Justitskontor samme dag indgav Den Franske Republik nærværende anmodning om foreløbige forholdsregler med påstand om, at Rettens præsident udsatte gennemførelsen af den anfægtede afgørelse.

13 Kommissionen har i sit indlæg vedrørende anmodningen om foreløbige forholdsregler indleveret til Rettens Justitskontor den 16. juli 2015 nedlagt følgende påstande:

— Retten træffer de foranstaltninger, den finder passende med henblik på at fastslå, hvorvidt betingelserne for at imødekomme anmodningen om udsættelse i den foreliggende særlige sammenhæng er opfyldt.

— Afgørelsen om sagens omkostninger i sagen om foreløbige forholdsregler udsættes, indtil der træffes afgørelse i hovedsagen.

Retlige bemærkninger

Generelle bemærkninger

14 Det følger af artikel 278 TEUF og 279 TEUF, sammenholdt med artikel 256, stk. 1, TEUF, at dommeren i sager om foreløbige forholdsregler, hvis denne skønner, at forholdene kræver det, kan udsætte gennemførelsen af den anfægtede retsakt eller foreskrive de nødvendige foreløbige forholdsregler i medfør af artikel 156 i Rettens procesreglement.

15 Procesreglementets artikel 156, stk. 3, bestemmer, at anmodninger skal angive sagens genstand, de omstændigheder, der medfører uopsættelighed, og de faktiske og retlige grunde til, at den foreløbige forholdsregel, anmodningen vedrører, umiddelbart forekommer begrundet. Retten kan således udsætte gennemførelsen og fastsætte foreløbige forholdsregler, såfremt det er godtgjort, at de umiddelbart er berettigede af faktiske og retlige grunde (fumus boni juris), og såfremt der foreligger uopsættelighed, dvs. at det for at undgå et alvorligt og uopretteligt tab for sagsøgeren er nødvendigt at fastsætte dem og tillægge dem retsvirkninger før afgørelsen i hovedsagen. Disse betingelser er kumulative, således at der ikke kan gives medhold i anmodninger om foreløbige forholdsregler, når en af betingelserne ikke er opfyldt (kendelse af 14.10.1996, SCK og FNK mod Kommissionen, C-268/96 P(R), EU:C:1996:381, præmis 30).

16 I forbindelse med denne samlede vurdering råder dommeren i sager om foreløbige forholdsregler over et vidt skøn og kan frit under hensyn til sagens særegenheder afgøre, hvorledes disse forskellige betingelser skal efterprøves, samt rækkefølgen for denne undersøgelse, idet ingen bestemmelse pålægger denne at anvende et forud fastsat skema for vurderingen af nødvendigheden af at træffe foreløbig afgørelse (kendelse af 19.7.1995, Kommissionen mod Atlantic Container Line m.fl., C-149/95 P(R), EU:C:1995:257, præmis 23, og af 3.4.2007, Vischim mod Kommissionen, sag C-459/06 P(R), EU:C:2007:209, præmis 25). Dommeren i sager om foreløbige forholdsregler skal endvidere i givet fald foretage en afvejning af de involverede interesser (kendelse af 23.2.2001, Østrig mod Rådet, C-445/00 R, EU:C:2001:123, præmis 73).

17 Henset til sagsakterne er Retten af den opfattelse, at den er i besiddelse af alle de nødvendige oplysninger for at kunne træffe afgørelse om den foreliggende anmodning om foreløbige forholdsregler, uden at det forinden er nødvendigt at høre parternes mundtlige bemærkninger.

18 For så vidt angår tvister vedrørende foreløbig beskyttelse af angiveligt fortrolige oplysninger som i den foreliggende sag bemærkes, at Kommissionen ikke i sit indlæg har bestridt, at hensynet til at sikre en effektiv virkning af den fremtidige afgørelse i hovedsagen midlertidigt kan være til hinder for, at der meddeles aktindsigt i de omtvistede dokumenter.

19 Kommissionen har på denne baggrund oplyst, at den med henblik på at beskytte offentlighedens interesse i aktindsigt i de omtvistede dokumenter vil anmode Retten om, at hovedsagen behandles efter en fremskyndet procedure i henhold til procesreglementets artikel 151-155.

Om fumus boni juris

20 Det bemærkes herved, at der i retspraksis er blevet anvendt flere forskellige formler til at definere betingelsen om fumus boni juris alt efter sagernes omstændigheder (jf. i denne retning kendelse Kommissionen mod Atlantic Container Line m.fl., nævnt ovenfor i præmis 16, EU:C:1995:257, præmis 26).

21 Denne betingelse er opfyldt, når mindst et af de anbringender, som i hovedsagen er gjort gældende af den part, der har anmodet om foreløbige forholdsregler, ikke umiddelbart forekommer at være uden rimeligt grundlag, da det viser, at der på tidspunktet for anmodningen om foreløbige forholdsregler er en væsentlig juridisk uenighed, hvis løsning ikke uden videre er uomtvistelig. Eftersom formålet med en sag om foreløbige forholdsregler er at garantere den fulde virkning af den fremtidige endelige afgørelse, således at det undgås, at den retsbeskyttelse, Retten yder, bliver mangelfuld, skal dommeren i sager om foreløbige forholdsregler blot vurdere, om de anbringender, der er påberåbt som led i hovedsagen, »umiddelbart« forekommer begrundede, for at fastslå, om der er tilstrækkelig stor sandsynlighed for, at påstanden i hovedsagen tiltrædes (jf. i denne retning kendelse af 10.9.2013, Kommissionen mod Pilkington Group, C-278/13 P(R), EU:C:2013:558, præmis 67 og den deri nævnte retspraksis, og af 8.4.2014, Kommissionen mod ANKO, C-78/14 P-R, EU:C:2014:239, præmis 15 og den deri nævnte retspraksis).

22 I den foreliggende sag har Den Franske Republik med sit første anbringende gjort gældende, at Kommissionen har tilsidesat artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001. Den franske regering har som begrundelse for sin indsigelse mod meddelelsen af aktindsigt i de omtvistede dokumenter behørigt henvist til to undtagelser i forordning nr. 1049/2001, nemlig beskyttelsen af retslige procedurer i artikel 4, stk. 2, andet led, og beskyttelsen af formålet med undersøgelser i artikel 4, stk. 2, tredje led, idet den præciserede grundene til, at meddelelse af aktindsigt i de omtvistede dokumenter ville være i strid med de påberåbte undtagelser.

23 Kommissionen har foretaget en udtømmende prøvelse af den franske regerings begrundelse for at rejse indsigelse mod meddelelsen af aktindsigt i de omtvistede dokumenter. I den forbindelse har Kommissionen overskredet grænserne for den kontrol, som den skal udøve i overensstemmelse med Domstolens retspraksis. Selv om den franske regering behørigt havde begrundet sin indsigelse mod meddelelsen af aktindsigt med henvisning til undtagelserne i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001, kunne Kommissionen ikke anse disse argumenter for at være forfejlede uden at foretage en analyse, der gik ud over en enkel prima facie-kontrol heraf.

24 Kommissionen har heroverfor anført, at den i medfør af artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001 var forpligtet til ud fra sagens omstændigheder og de gældende retsregler at undersøge, om de grunde, som Den Franske Republik havde anført til støtte for sin indsigelse mod udbredelsen af de omtvistede dokumenter, var af en sådan karakter, at de umiddelbart kunne begrunde et sådant afslag. Kommissionen har præciseret, at bestemmelsen fastsætter en beslutningsprocedure, der har til formål at fastslå, om aktindsigt skal afslås i medfør af en af de materielle undtagelser i stk. 1-3. Kommissionen er ikke enig i, at det er tilstrækkeligt at henvise – selv uden grundlag som i den foreliggende sag – til den ene eller anden undtagelse i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001 med henblik på at tvinge en EU-institution til at afslå en anmodning om aktindsigt i et dokument fra en medlemsstat. En sådan antagelse ville svare til at give medlemsstaterne ret til helt vilkårligt at rejse indsigelse mod udbredelsen af deres dokumenter.

25 Kommissionen har tilføjet, at den uden at have foretaget en udtømmende analyse af den franske regerings svar blot har konstateret, at det var åbenbart, at de begrundelser, der var henvist til, ikke var omfattet af undtagelserne i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001. Kommissionen kunne således konstatere dels, at der ikke var en verserende »retslig procedure«, og at en sådan ikke med rimelighed kunne forudses, dels at der ikke fortsat var en »undersøgelsesprocedure«, idet proceduren i direktiv 98/34 var afsluttet. Endelig fastslog Kommissionen, at der ikke var en forbindelse mellem sidstnævnte

procedure og en anden undersøgelsesprocedure, såsom en traktatbrudsprocedure, der var indledt eller med rimelighed kunne forudses, idet proceduren i direktiv 98/34 var afsluttet uden opfølgning. Kommissionen begrænsede sig derfor til at foretage en prima facie-prøvelse af den begrundelse, som den franske regering havde fremført, og til at vurdere, om den indeholdt åbenbare skønsmæssige fejl, uden at foretage en detaljeret analyse af, hvorvidt begrundelsen var berettiget.

26 I denne forbindelse bemærkes for det første, at artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001 stiller medlemsstaterne i en anden situation end andre dokumentindehavere, idet den bestemmer, at enhver medlemsstat i modsætning til andre dokumentindehavere kan anmode en institution om ikke at give aktindsigt i et dokument, der hidrører fra denne medlemsstat, uden medlemsstatens »forudgående samtykke«. Kravet om et »forudgående samtykke« fra nævnte medlemsstat kunne imidlertid risikere at miste sin betydning, hvis en institution frit kunne udlevere et ønsket dokument, uanset at medlemsstaten er imod udlevering heraf, og selv om institutionen ikke har indhentet nævnte medlemsstats »samtykke«. Et sådant krav ville nemlig miste enhver effektiv virkning og betydning, såfremt nødvendigheden af at indhente et »forudgående samtykke« før udlevering af nævnte dokument i sidste ende afhang af et skøn udøvet af den institution, der er i besiddelse af dokumentet (jf. i denne retning dom af 18.12.2007, Sverige mod Kommissionen, C-64/05 P, EU:C:2007:802, præmis 43 og 44).

27 For det andet kan artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001 ikke fortolkes således, at den giver medlemsstaten en generel og ubetinget vetoret, som skønsmæssigt hindrer udlevering af dokumenter, som hidrører fra medlemsstaten, og som en institution er i besiddelse af, således at sådanne dokumenter ikke længere er omfattet af nævnte forordnings bestemmelser. Artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001 giver således kun medlemsstaten mulighed for at modsætte sig udlevering af sådanne dokumenter på grundlag af de materielle undtagelser i stk. 1-3 (jf. i denne retning dom af 18.12.2007, Sverige mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 26, C-64/05 P, EU:C:2007:802, præmis 75 og 99).

28 Heraf følger, at den institution, der modtager en anmodning om aktindsigt i et dokument, som hidrører fra en medlemsstat, sammen med denne medlemsstat skal indlede loyale drøftelser om den eventuelle anvendelse af undtagelserne i artikel 4, stk. 1-3, i forordning nr. 1049/2001, og at den medlemsstat, der ønsker at modsætte sig udleveringen af det omhandlede dokument, har pligt til at begrunde dette med henvisning til nævnte undtagelser. En institution kan ikke godtage en medlemsstats modstand mod udlevering af et dokument, som hidrører fra den pågældende medlemsstat, hvis ikke der gives nogen form for begrundelse, eller hvis de anførte begrundelser ikke er omfattet af undtagelserne i artikel 4, stk. 1-3, i forordning nr. 1049/2001 (jf. i denne retning dom af 18.12.2007, Sverige mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 26, C-64/05 P, EU:C:2007:802, præmis 86-88).

29 For så vidt angår omfanget og intensitet af den kontrol, som institutionen udøver i relation til de grunde, som en medlemsstat fremfører til støtte for, at der ikke skal gives aktindsigt, følger det af Domstolens faste retspraksis, at den berørte institution, før den giver afslag på aktindsigt i et dokument, der hidrører fra en medlemsstat, skal undersøge, om denne medlemsstat har baseret sin indsigelse på de materielle undtagelser, der er fastsat i artikel 4, stk. 1-3, i forordning nr. 1049/2001, og om den har givet en behørig begrundelse for sit standpunkt i den henseende. Under proceduren for vedtagelse af en afgørelse om afslag på aktindsigt skal den nævnte institution derfor sikre sig, at der foreligger en sådan begrundelse, og henvise til den i den afgørelse, som den vedtager efter afslutningen af proceduren (jf. i denne retning dom Sverige mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 26, EU:C:2007:802, præmis 99).

30 Som Domstolen understregede i dom af 21. juni 2012, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds mod Kommissionen (C-135/11 P, EU:C:2012:376, præmis 63 og 64), tilkommer det derimod ikke den institution, der skal behandle en anmodning om aktindsigt, at foretage en udtømmende vurdering af den berørte medlemsstats indsigelse og dermed en kontrol, der går ud over en undersøgelse af, om

der foreligger en begrundelse, der henviser til undtagelserne i artikel 4, stk. 1-3, i forordning nr. 1049/2001. At kræve en sådan udtømmende vurdering ville nemlig kunne medføre, at den institution, der behandler anmodningen om aktindsigt, efter at have foretaget sin vurdering, med urette giver den person, der har anmodet herom, aktindsigt i det omhandlede dokument, uanset indsigelsen, der er behørigt begrundet, fra den medlemsstat, hvorfra dokumentet hidrører.

31 Det bemærkes, at Retten i dom af 14. februar 2012, Tyskland mod Kommissionen (T-59/09, EU:T:2012:75, præmis 51-53 og 57), som Kommission har påberåbt sig, fastslog, at den vurdering, som institutionen skulle foretage, bestod i at prøve, om de grunde, som medlemsstaten fremførte til støtte for sin indsigelse mod udlevering af det ønskede dokument, umiddelbart kunne begrunde et sådant afslag, således at det sikres, at disse grunde ikke var uden grundlag, idet den præciserede, at denne vurdering ikke var begrænset til en prøvelse af, om den af den berørte medlemsstat fremsatte begrundelse »uden mulig tvivl er fejlagtig« eller til, om anvendelsen af undtagelserne i artikel 4, stk. 1-3, i forordning nr. 1049/2001 var så åbenbar, at der ikke levnedes rum for »nogen rimelig tvivl«.

32 I den foreliggende sag har Kommissionen udtrykkeligt medgivet, at den for det første har foretaget en prima facie-kontrol af, om Den Franske Republik havde fremført indsigelsesgrunde, og for det andet vurderet, hvorvidt disse grunde var behæftet med åbenbare skønsmæssige fejl. Af fjerde til syvende afsnit i den anfægtede afgørelses punkt 2.2 med overskriften »Kommissionens prima facie-bedømmelse« fremgår følgende:

»Efter Kommissionens opfattelse forekommer de franske myndigheders indsigelse, som er baseret på artikel 4, stk. 2, andet led, prima facie, ikke at være berettiget i det foreliggende tilfælde, når henses til den begrundelse, der er fremført. De dokumenter, der er genstand for anmodningen om aktindsigt, har ikke en nær tilknytning til en verserende tvist eller til en tvist, der med rimelighed kan forudses, på nuværende tidspunkt. Det er således klart, at de omhandlede dokumenter ikke er omfattet af den undtagelse, som de franske myndigheder har henvist til, og at den nævnte undtagelse ikke bør være til hinder for dokumenternes udlevering. Hvad angår de franske myndigheders begrundelse for at nægte udlevering på grundlag af undtagelsen vedrørende beskyttelsen af formålet med undersøgelsen i artikel 4, stk. 2, tredje led, bemærker Kommissionen, at underretningsproceduren er afsluttet uden opfølgning. Kommissionen har ikke indledt en undersøgelse med henblik på et traktatbrudssøgsmål efter, at den lov, som det anmeldte forslag resulterede i, blev vedtaget og offentliggjort i *Journal officiel de la République française* af 9. juli 2014. Det er ifølge retspraksis ubestridt, at Kommissionen ikke blot kan påberåbe sig, at der eventuelt vil blive indledt en traktatbrudsprocedure som begrundelse for, at den ud fra hensynet til beskyttelse af offentlige interesser afslår at give aktindsigt i samtlige dokumenter, der er opregnet i en anmodning fra en borger […] Da der ikke er en igangværende undersøgelse, ville anvendelsen af de nævnte undtagelser på dette tidspunkt udelukkende være hypotetisk, og påberåbelsen af disse undtagelser synes derfor ikke umiddelbart at være begrundet i dette tilfælde.«

33 Det er således klart, at Kommissionen har bygget den anfægtede afgørelse på dom Tyskland mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 31 (EU:T:2012:75).

34 Det er imidlertid usikkert, om den omfattende argumentation, som er udviklet i Rettens ovennævnte dom, der giver Kommissionen mulighed for at foretage en prøvelse, selv om det kun er en prima facie-prøvelse, af berettigelsen af den begrundelse, som Den Franske Republik har fremført til støtte for sin indsigelse mod udlevering af de omtvistede dokumenter, kan betragtes som værende på linje med dom IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds mod Kommissionen (EU:C:2012:376), hvorefter det ikke »tilkommer […] den institution, der skal behandle en begæring om aktindsigt«, at foretage en vurdering af den berørte medlemsstats indsigelse, »der går ud over en undersøgelse af, om der foreligger en begrundelse, der henviser til undtagelserne i artikel 4, stk. 1-3, i forordning nr. 1049/2001«.

35 I denne forbindelse bemærkes, at selv om dom Tyskland mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 31 (EU:T:2012:75), har retskraft, ligger den før dom IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 30 (EU:C:2012:376). Retten kunne derfor ikke i sin vide tilgang tage hensyn til den mere restriktive tilgang, som Domstolen har udviklet. Domstolen har endvidere ikke i mellemtiden haft lejlighed til at udtale sig om denne udvikling i retspraksis. Domstolen har navnlig endnu ikke taget stilling til, hvorvidt Rettens tilgang eventuelt kunne forenes med Domstolens tilgang på grundlag af sidstnævntes fortolkning af betingelsen om, at medlemsstatens indsigelse skal være »behørigt begrundet« (domme Sverige mod Kommissionen, EU:C:2007:802, præmis 99, og IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 30, EU:C:2012:376, præmis 64).

36 Dommeren i sager om foreløbige forholdsregler kan derfor kun fastslå, at drøftelserne mellem parterne viser, at der på tidspunktet for sagen om foreløbige forholdsregler foreligger en væsentlig juridisk uenighed, hvis løsning ikke uden videre er uomtvistelig, og som kræver en indgående materiel prøvelse af den ret, der behandler hovedsagen.

37 Selv om det antages, at Kommissionen kunne foretage en prima facie-prøvelse af, hvorvidt Den Franske Republiks begrundelse til støtte for indsigelsen mod udlevering af de omtvistede dokumenter var berettiget, synes Kommissionen ikke umiddelbart at have grundlag for i den anfægtede afgørelse at fastslå, at Den Franske Republiks begrundelse i henhold til undtagelserne i artikel 4, stk. 2, andet og tredje led, i forordning nr. 1049/2001 åbenbart savner ethvert grundlag.

38 I denne henseende bemærkes, at bedømmelsen i denne problemstilling indebærer en vis dobbelt begrænset kontrol, idet dommeren i sagen om foreløbige forholdsregler skal foretage en prima facie-kontrol af den anfægtede afgørelse, hvori Kommissionen også har foretaget en prima facie-prøvelse af berettigelsen af Den Franske Republiks begrundelse. Det følger heraf, at spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger fumus boni juris, kun kan udelukkes, såfremt de undtagelser, som Den Franske Republik har gjort gældende, er så klart og åbenbart uanvendelige, at påberåbelsen heraf ville svare til, at Den Franske Republik har misbrugt processuelle beføjelser (jf. analogt kendelse af 10.6.2014, Stahlwerk Bous mod Kommissionen, T-172/14 R, EU:T:2014:558, præmis 50).

39 Det er imidlertid ikke tilfældet i den foreliggende sag.

40 Selv om det er korrekt, at den foranstaltning, der var genstand for proceduren i direktiv 98/34, blev vedtaget i juli 2014 i form af den franske lov 2014-779, og at hverken Kommissionen eller Republikken Østrig indtil videre har taget skridt til at indlede en traktatbrudsprocedure mod Den Franske Republik, kan det ikke kategorisk udelukkes, at den nævnte franske lov er genstand for en klage fra en borger, som kan danne grundlag for en retslig procedure som omhandlet i artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001, enten ved Unionens retsinstanser eller ved de nationale domstole, og at anmodningen om aktindsigt i de omtvistede dokumenter, som Kommissionen imødekom ved den anfægtede afgørelse, kan styrke en sådan klage, navnlig fordi artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1049/2001 fritager den, der begærer aktindsigt, for pligten til at begrunde begæringen. Hovedsagen rejser på den baggrund det vigtige spørgsmål om, hvorvidt og i givet fald i hvilken periode Den Franske Republik med rimelighed kan kræve, at de omtvistede dokumenter skal behandles fortroligt for at undgå, at de benyttes med henblik på at indlede en retslig procedure.

41 Det samme spørgsmål synes i øvrigt at være relevant for så vidt angår undtagelsen i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001, idet udnyttelsen af de omtvistede dokumenter, som Den Franske Republik er bekymret for, kunne være til skade for den af Kommissionens udførte undersøgelse. Det er rigtigt, at Retten i dom af 16. april 2015, Schlyter mod Kommissionen (T-402/12, appel iværksat, EU:T:2015:209, præmis 53 ff.), udtalte, at proceduren i direktiv 98/34 ikke kunne anses for en undersøgelse som omhandlet i denne bestemmelse. Som Den Franske Republik med rette har

anført, har denne dom imidlertid endnu ikke retskraft, idet der er iværksat appel til prøvelse af dommen ved Domstolen (sag C-331/15 P), og det kan den domstol, der realitetsbehandler sagen, ikke se bort fra.

42 Endvidere skal den domstol, der realitetsbehandler sagen, undersøge sammenhængen mellem dom Schlyter mod Kommissionen, nævnt i præmis 41 ovenfor (EU:T:2015:209), og dom af 25. september 2014, Spirlea mod Kommissionen (T-306/12, appel iværksat, EU:T:2014:816, præmis 45). I sidstnævnte dom fandt Retten, at en samarbejdsprocedure mellem Kommissionen og medlemsstaterne, der har til formål at tage hånd om eventuelle overtrædelser af EU-retten og undgå, at der formelt indledes en traktatkrænkelsesprocedure, kunne kvalificeres som en undersøgelse som omhandlet i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001. Ifølge Den Franske Republik kan den pågældende procedure imidlertid i vidt omfang sammenlignes med proceduren i direktiv 98/34, idet begge frembyder væsentlige lighedspunkter med den administrative fase af en traktatbrudsprocedure. Endelig skal den domstol, der realitetsbehandler sagen, tage stilling til, hvorvidt dom af 16. juli 2015, ClientEarth mod Kommissionen (C-612/13 P, EU:C:2015:486), eventuel er relevant for afgørelsen af nærværende sag.

43 På baggrund af det ovenstående skal det fastslås, at denne sag rejser nye retlige spørgsmål, som ikke umiddelbart kan anses for at være irrelevante, men hvis løsning fortjener en tilbundsgående undersøgelse i forbindelse med hovedsagen.

44 Det skal derfor medgives, at der foreligger fumus boni juris for så vidt angår den fortrolige karakter af de omtvistede dokumenter.

45 Kommissionen har desuden selv medgivet, at afgørelsen om at give aktindsigt i de omtvistede dokumenter i en situation som den foreliggende generelt burde udsættes, medmindre spørgsmålet om fumus boni juris er helt udelukket, og et søgsmål må kvalificeres som åbenbart misbrug, hvilket ikke er tilfældet i denne sag.

Om interesseafvejningen

46 I henhold til fast retspraksis består interesseafvejningen i, at dommeren i sager om foreløbige forholdsregler skal afgøre, om interesserne hos den part, der har anmodet om iværksættelse af foreløbige forholdsregler, vejer tungere end interessen i den umiddelbare anvendelse af den omtvistede retsakt, idet denne nærmere bestemt skal undersøge, om en eventuel annullation af denne retsakt foretaget af den ret, der påkender sagens realitet, vil gøre det muligt at ændre den situation, som retsaktens umiddelbare gennemførelse ville medføre, og omvendt om udsættelse af retsaktens gennemførelse kan hindre de mål, der forfølges med den i tilfælde af, at sagsøgeren ikke får medhold i hovedsagen (jf. i denne retning kendelse af 11.5.1989, RTE m.fl. mod Kommissionen, 76/89 R, 77/89 R og 91/89 R, EU:C:1989:192, præmis 15, og af 26.6.2003, Belgien og Forum 187 mod Kommissionen, C-182/03 R og C-217/03 R, EU:C:2003:385, præmis 142).

47 Hvad nærmere bestemt angår betingelsen om, at den retsstilling, som en kendelse om foreløbige forholdsregler skaber, skal kunne ændres igen, skal det bemærkes, at formålet med en sag om foreløbige forholdsregler er begrænset til at sikre den fulde virkning af den fremtidige endelige afgørelse (jf. i denne retning kendelse af 27.9.2004, Kommissionen mod Akzo og Akcros, C-7/04 P(R), EU:C:2004:566, præmis 36). Denne procedure er derfor accessorisk i forhold til den hovedsag, som den er knyttet til (kendelse afsagt af 12.2.1996, Lehrfreund mod Rådet og Kommissionen, T-228/95 R, EU:T:1996:16, præmis 61), således at retsinstansernes afgørelse vedrørende de foreløbige forholdsregler skal være af foreløbig art i den forstand, at den ikke må foregribe afgørelsen i hovedsagen eller fratage den sin nyttige virkning (kendelse af 17.5.1991, CIRFS m.fl. mod Kommissionen, C-313/90 R, EU:C:1991:220, præmis 24, og af 12.12.1995, Connolly mod Kommissionen, sag T-203/95 R, EU:T:1995:208, præmis 16).

48 Det følger nødvendigvis heraf, at den interesse, som en part i sagen om foreløbige forholdsregler forsvarer, ikke fortjener beskyttelse, for så vidt som denne part har nedlagt påstand om, at der skal træffes en afgørelse, som slet ikke er rent midlertidig, men foregriber den fremtidige afgørelse i hovedsagen og gør den illusorisk ved at fratage den sin nyttige virkning.

49 I den foreliggende sag skal Retten i forbindelse med hovedsagen tage stilling til, hvorvidt den anfægtede afgørelse, hvorved Kommissionen har afslået Den Franske Republiks anmodning om fortrolig behandling og udtrykt sin intention om at udlevere de omtvistede dokumenter til tredjemand, skal annulleres på grund af en manglende hensyntagen til den fortrolige karakter af de omtvistede dokumenter i henhold til artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001. Det er i denne henseende klart, at Den Franske Republik for at opretholde den nyttige virkning af en dom, som annullerer den anfægtede afgørelse, skal kunne hindre, at Kommissionen på et tidligere tidspunkt udleverer de omtvistede dokumenter. En annullationsdom bliver illusorisk og fratages sin nyttige virkning, hvis denne begæring om foreløbige forholdsregler forkastes, idet en sådan forkastelse har den følge, at Kommissionen får mulighed for omgående at udlevere de pågældende dokumenter og dermed faktisk at foregribe den fremtidige afgørelse i hovedsagen, nemlig at Kommissionen frifindes i annullationssøgsmålet.

50 Det følger heraf, at interessen i at få begæringen om foreløbige forholdsregler forkastet derfor må vige for den af Den Franske Republik forsvarede interesse, så meget desto mere som anordningen af de ønskede foreløbige forholdsregler blot vil føre til opretholdelse af status quo for et begrænset tidsrum, og der ikke er grundlag for at fastslå, at der foreligger tvingende hensyn, der tilsiger, at de omtvistede dokumenter skal udleveres på et tidligere tidspunkt.

Om uopsættelighed

51 Det fremgår af fast retspraksis, at spørgsmålet om, hvorvidt uopsættelighedsbetingelsen i forbindelse med en anmodning om foreløbige forholdsregler er opfyldt, skal vurderes på baggrund af nødvendigheden af, at der træffes en foreløbig afgørelse for at undgå, at den anmodende part udsættes for et alvorligt og uopretteligt tab. Den, der indgiver anmodningen, skal dokumentere ikke at kunne afvente afgørelsen i hovedsagen uden at blive påført en sådan skade (jf. kendelse af 19.9.2012, Grækenland mod Kommissionen, T-52/12 R, EU:T:2012:447, præmis 36 og den deri nævnte retspraksis).

52 Da anmodningen om foreløbige forholdsregler er indgivet af Den Franske Republik, bemærkes, at medlemsstaterne er ansvarlige for de interesser, der på nationalt plan anses for almene. De kan derfor anlægge sag om foreløbige forholdsregler for at forsvare sig med henvisning til, at den anfægtede foranstaltning risikerer at forvolde alvorlig skade på gennemførelsen af deres statslige opgaver (jf. i denne retning kendelse Grækenland mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 51, EU:T:2012:447, præmis 37 og den deri nævnte retspraksis).

53 Det skal derfor undersøges, om Den Franske Republik har påvist, at en umiddelbar gennemførelse af den anfægtede afgørelse risikerer at forvolde alvorlig og uoprettelig skade, navnlig fordi dette vil påvirke gennemførelsen af dens statslige opgaver alvorligt.

54 Den Franske Republik har i denne forbindelse gjort gældende, at den dom, som Retten afsiger i hovedsagen, vil blive frataget enhver virkning, hvilket vil forvolde alvorlig og uoprettelig skade. Fra det øjeblik, hvor de omtvistede dokumenter bliver offentliggjort, er der ingen foranstaltning, der kan genetablere tingenes tidligere tilstand.

55 Den Franske Republik har for så vidt angår alvoren af den skade, som vil blive forvoldt ved, at de dokumenter, der er udvekslet i forbindelse med proceduren i direktiv 98/34, udleveres, anført, at selv efter afslutningen af denne procedure vil en offentliggørelse kunne lukke muligheden for en fornuftig

og retlig sikker løsning på konflikten, da det vil gøre det vanskeligt for de politiske beslutningstagere at genoverveje deres holdning, og gøre det umuligt at finde en mindelig løsning. Ifølge Den Franske Republik kan den nødvendige fortrolighed i dialogen mellem Kommissionen og medlemsstaterne desuden ikke opretholdes, såfremt den fortrolighed, som medlemsstaterne kan forvente, uigenkaldeligt går tabt. Det stigende antal anmodninger om aktindsigt fra erhvervslivet vedrørende dokumenter, der er udvekslet mellem Kommissionen og medlemsstaterne inden for rammerne af direktiv 98/34, har den virkning, at der er kommet et uimodståeligt pres på det diskussionsforum, som er oprettet i forbindelse med dette direktiv, og som fratager proceduren dens effektivitet.

56 Den Franske Republik er endelig af den opfattelse, at denne skade nødvendigvis er uoprettelig, for så vidt som den ikke kan gøres til genstand for økonomisk erstatning.

57 Det skal bemærkes, at den påberåbte skade i den foreliggende sag skyldes offentliggørelse af angiveligt fortrolige oplysninger. Ved bedømmelsen af, om det drejer sig om en alvorlig og uoprettelig skade, skal den domstol, der behandler sagen om foreløbige forholdsregler, nødvendigvis lægge den forudsætning til grund, at de angiveligt fortrolige oplysninger faktisk er fortrolige, sådan som Den Franske Republik har påstået såvel i hovedsagen som i sagen om foreløbige forholdsregler (jf. i denne retning kendelse Kommissionen mod Pilkington Group, nævnt ovenfor i præmis 21, EU:C:2013:558, præmis 38, og kendelse af 28.11.2013, EMA mod AbbVie, C-389/13 P(R), EU:C:2013:794, præmis 38).

58 Det bør derfor med henblik på nærværende prøvelse af anmodningens uopsættelighed lægges til grund, at de omtvistede dokumenter har en fortrolig karakter, som anført af Den Franske Republik, hvorefter udleveringen af dokumenterne ville være i strid med artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001, idet den med rette har henvist til undtagelserne i forordningens artikel 4, stk. 2, andet og tredje led. Ifølge Den Franske Republiks argumenter, som må forudsættes at være relevante, frembyder proceduren i direktiv 98/34, der har karakter af en undersøgelse som omhandlet i nævnte forordnings artikel 4, stk. 2, tredje led, væsentlige lighedspunkter med den administrative fase i traktatbrudsproceduren, idet den omfatter en fase med dialog mellem medlemsstaten og Kommissionen, der har til formål at bane vejen for forhandling, og i givet fald, en mindelig tilnærmelse af de forskellige holdninger til en korrekt anvendelse af EU-retten. Dette formål vil kun kunne opnås i en situation, hvor der hersker en streng gensidig tillid mellem Kommissionen og den berørte medlemsstat. Udleveringen af de dokumenter, der er udvekslet i forbindelse med denne procedure, ville undergrave den gensidige tillid og stort set eliminere enhver mulighed for at nå til enighed. Under disse omstændigheder vil en udlevering af de omtvistede dokumenter, som er fremsendt af Den Franske Republik med en berettiget forventning om, at Kommissionen ville behandle dem fortroligt som påkrævet, kunne skade den forsvarsstrategi, som den pågældende medlemsstat ville blive nødsaget til at anlægge i forbindelse med en retslig procedure, der i givet fald efter en umiddelbar gennemførelse af den anfægtede afgørelse indledes af tredjemand ved de nationale domstole eller ved Unionens retsinstanser angående foreneligheden af den franske lov 2014-779 med EU-retten (jf. ovenfor, præmis 40).

59 Et sådant forsvar i relation til den omhandlede lov synes at henhøre under Den Franske Republiks statslige opgaver, og en udlevering af de omtvistede dokumenter ville forvolde alvorlig skade i forhold til denne opgave. Den dommer, der behandler sagen om foreløbige forholdsregler, som skal tage udgangspunkt i den forudsætning, der er redegjort for, kan ikke afvise alvoren af den skade, som Den Franske Republik ville lide i relation til gennemførelsen af dens statslige opgaver.

60 Det samme gør sig gældende for så vidt angår skadens uoprettelighed.

61 Den Franske Republik har med rette anført, at det for så vidt angår udleveringen af oplysninger, der må formodes at være fortrolige, er klart, at den omstændighed, at Retten efterfølgende annullerer den anfægtede afgørelse, ikke eliminerer den skade, som er lidt på grund af udleveringen, eller genetablerer tingenes tidligere tilstand. I den foreliggende sag er den påståede skade af

ikke-økonomisk karakter, hvorfor den ikke vil kunne afhjælpes ved et erstatningssøgsmål anlagt mod Kommissionen (jf. i denne retning kendelse EMA mod AbbVie, nævnt ovenfor i præmis 57, EU:C:2013:794, præmis 45 og 46).

62 Det skal på baggrund af de ovennævnte betragtninger fastslås, at betingelsen om uopsættelighed er opfyldt i det foreliggende tilfælde, idet der er ført tilstrækkeligt bevis for, at det er sandsynligt, at Den Franske Republik kan lide en alvorlig og uoprettelig skade.

63 Kommissionen har desuden med henvisning til den særlige processuelle konstellation i den foreliggende retssag – dvs. en umiddelbar udlevering af de omtvistede dokumenter i tilfælde af, at anmodningen om foreløbige forholdsregler afvises – medgivet, at Den Franske Republiks processuelle stilling derved ville lide alvorlig og uoprettelig skade. En udlevering af disse dokumenter ville nemlig indebære, at hovedsagen ikke længere har nogen genstand, og afføde endelige virkninger, hvilket nødvendigvis går videre end det midlertidige formål, som en sag om foreløbige forholdsregler tjener.

64 Da samtlige betingelser er opfyldt, skal anmodningen om udsættelse af gennemførelsen af den anfægtede afgørelse tages til følge.

På grundlag af disse præmisser

bestemmer:

RETTENS PRÆSIDENT:

1) Gennemførelsen af Kommissionens afgørelse GESTDEM 2014/6046 af 21. april 2015 vedrørende den genfremsatte begæring om aktindsigt i dokumenter i medfør af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1049/2001 af 30. maj 2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter, hvorved Europa-Kommissionen meddelte aktindsigt i to dokumenter, som de franske myndigheder havde fremsendt til Kommissionen i forbindelse med proceduren i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/34/EF af 22. juni 1998 om en informationsprocedure med hensyn til tekniske standarder og forskrifter samt forskrifter for informationssamfundets tjenester, udsættes.

2) Afgørelsen om sagens omkostninger udsættes.

Således bestemt i Luxembourg den 1. september 2015.

E. Coulon
Justitssekretær

M. Jaeger
Afdelingsformand